

### Zukunft der (Stadt-)Zentren ohne Handel? Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. (2020). *Zukunft der (Stadt-)Zentren ohne Handel? Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft*. (Positionspapier aus der ARL, 116). Hannover: Verl. d. ARL.  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01163>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Positionspapier aus der ARL 116

# ZUKUNFT DER (STADT-)ZENTREN OHNE HANDEL?

Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft



**Positionspapier aus der ARL 116**

# ZUKUNFT DER (STADT-)ZENTREN OHNE HANDEL?

Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Geschäftsstelle der ARL:

Dr. Martin Sondermann, [sondermann@arl-net.de](mailto:sondermann@arl-net.de)

Positionspapier aus der ARL 116

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)

Die PDF-Version ist unter [shop.arl-net.de](http://shop.arl-net.de) frei verfügbar (Open Access)

CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

Verlag der ARL – Hannover 2020

Sprachliches Lektorat: H. Wegner

Formales Lektorat: V. Mena Arias

Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2020):

Zukunft der (Stadt-)Zentren ohne Handel? Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft.

Hannover. = Positionspapier aus der ARL 116.

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01163>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Vahrenwalder Str. 247

30179 Hannover

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de)

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

Dieses Positionspapier wurde von den Mitgliedern der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Zukunft der (Stadt-)Zentren ohne Handel? Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Bremen / Hamburg / Niedersachsen / Schleswig-Holstein der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft erarbeitet:

Klaus Mensing, CONVENT Mensing, Hamburg (Leitung der Ad-hoc-Arbeitsgruppe)

Ulrike Anders, CONVENT Mensing (Geschäftsführung Ad-hoc-Arbeitsgruppe)

Jörg Fanelli-Falcke, Osterholz-Scharmbeck

Arndt Hauschild, Landkreis Osnabrück, Fachdienst Planen und Bauen

Markus Löwer, Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau der Freien Hansestadt Bremen

*Prof. Ulrike Mansfeld*, Hochschule Bremen, Fakultät Architektur Bau und Umwelt

Jens Nußbaum, Stadt + Handel, Dortmund (Geschäftsführer der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen / Hamburg / Niedersachsen / Schleswig-Holstein)

Juliane Ribbeck-Lampel, BTU Cottbus-Senftenberg, Fachgebiet Stadtmanagement

*Prof. Dr. Götz von Rohr*, Buchholz

Juana Schulze, Universität Leipzig, Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft

*Dr. Martin Sondermann*, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover

Kathrin Wiellowicz, Industrie- und Handelskammer Stade für den Elbe-Weser-Raum

„Ein Ort wird lebendig, indem man ihn gestalten darf.“ (Jan Gehl)

# ZUKUNFT DER (STADT-)ZENTREN OHNE HANDEL?

## Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft

### Gliederung

- 1 Einführung, Problemstellung und zentrale Handlungsempfehlungen
  - 2 Trends und Handlungsbedarfe der Zentrenentwicklung
  - 3 Konsequenzen für alte und neue Nutzungen
  - 4 Bedeutungen und Qualitäten öffentlicher Räume
  - 5 Relevante Akteure und Prozesse für die Umsetzung
  - 6 Instrumente der Zentrentransformation
  - 7 Finanzielle Förderung
  - 8 Was kommt, wenn Corona geht? Ein Epilog
- Literatur

### Kurzfassung

Wenn die Leitfunktion des Handels in den Zentren von Klein- und Mittelstädten sowie Stadtteilzentren größerer Städte abnimmt, steht die räumliche Planung in Bezug auf die (Weiter-)Entwicklung urbaner Zentren vor neuen Herausforderungen. Ausgehend von aktuellen Trends der Zentrenentwicklung werden Konsequenzen für alte und neue Nutzungen aufgezeigt und Handlungsempfehlungen entwickelt: Es bedarf Transformationsstrategien, die im Kern eine neue multifunktionale Nutzungsmischung durch Ansiedlung ergänzender, frequenzbringender Nutzungen neben dem Handel beinhalten, um lebendige und attraktive (Stadt-)Zentren zu erhalten. Die öffentlichen Räume als „gute Stube“ sind um nicht kommerzielle Aufenthaltsqualitäten aufzuwerten, um die Identifikation der Einwohnerinnen und Einwohner mit „ihrem“ Zentrum zu fördern. Die Zentrenentwicklung wird als eine Gemeinschaftsaufgabe gesehen, an der unter Federführung von Stadtpolitik und -verwaltung die verschiedenen Akteursgruppen aktiv mitwirken. Zudem werden Instrumente der Zentrentransformation vorgestellt, mit denen schnell, flexibel und situationsangepasst zukünftige Entwicklungen gestaltet werden können.

### Schlüsselwörter

Innenstadt – Stadtteilzentren – Handel – Zentrenentwicklung – Zentrentransformation – Nutzungen – Instrumente

### Future of (urban) centres without retail? New impulses and uses for future centres

### Abstract

If the leading function of retail trade in the centres of small and medium-sized cities and district centres is declining, spatial planning will face challenges regarding the (further) development of urban centres. Starting with current trends in centre development, consequences for old and new uses are shown and recommendations are given for action: Transformation strategies are needed, which include the establishment of complementary uses alongside retail, in order to maintain lively and attractive (city) centres. In this context, it is important to create non-commercial qualities of stay in public spaces as “parlour” and to promote the identification of the inhabitants with “their” centre. Centre development is seen as a collaborative task in which the various groups of actors participate under the leadership of the city politics and administration. In addition, instruments of centre transformation are presented, which enable future developments to be designed quickly, flexibly and in line with the situation.



## Keywords

City centres – district centres – retail – centre development – centre transformation – uses – instruments

## 1 Einführung, Problemstellung und zentrale Handlungsempfehlungen

Städtische Zentren sind im Sinne der Europäischen Stadt funktional und kulturell bedeutsame Orte des Wirtschaftens und gesellschaftlichen Lebens. Der demographische und sozioökonomische Wandel verändert viele Gewissheiten bezüglich der Funktionsfähigkeit und Gestalt von Innenstadt- und Stadtteilzentren: Insbesondere mit einer Abnahme der Leitfunktion des Handels verändert sich aktuell die Funktionsmischung vieler Orts- und Stadtteilzentren<sup>1</sup>. Zugleich stellen Trends wie Erlebnisorientierung, Digitalisierung, postfossile Mobilität oder Klimawandel neue Herausforderungen dar – das Bedürfnis nach Erlebnis sowie Authentizität, Sinnlichkeit (Sehen, Riechen, Erleben) und Anziehungskraft urbaner, „haptisch erlebbarer“ Orte nimmt zu.

Bislang (Ende 2019) gibt es allerdings keine stadtökonomischen und regionalwissenschaftlichen Publikationen oder realisierte Praxisbeispiele, die diese Transformationsprozesse explizit aufgreifen und Handlungsansätze bieten. Aktuell beschäftigt sich das Forschungsprojekt „Transformation gewachsener Zentren (TransZ)“ an der HCU Hamburg mit dieser Thematik (Anders/Kreutz/Krüger 2017<sup>2</sup>).

Die Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Zukunft der (Stadt-)Zentren ohne Handel? Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft hat daher diese Entwicklungen diskutiert. Sie beschäftigte sich dabei mit aktuellen Entwicklungen des Handels und der Zentren sowie mit deren planerischen (Weiter-)Entwicklung sowie baulich-räumlichen Transformation, Profilierung und (Neu-)Positionierung. Ein Entwurf dieses Positionspapiers wurde auf einem Workshop am 18. November 2019 in der ARL-Geschäftsstelle mit Expertinnen und Experten<sup>3</sup> aus Forschung, Beratung und kommunaler Praxis diskutiert und weiterentwickelt.

## Zentrale Handlungsempfehlungen

1. Für Innenstädte und Stadtteilzentren ist angesichts der Abnahme der Leitfunktion des Handels bei rückläufigen Verkaufsflächen gemeinsam mit allen an der Zentrenentwicklung beteiligten Akteursgruppen eine **Transformationsstrategie** zu vereinbaren. Funktionierende urbane Kerne mit einer lebendigen multifunktionalen Nutzungsmischung und einer hohen Aufenthaltsqualität müssen dabei im Mittelpunkt stehen. Angesichts der bestehenden Herausforderungen müssen alle Akteursgruppen an der Strategieentwicklung beteiligt werden – von den politisch-administrativen Akteuren auf den Ebenen der Städte und Gemeinden, Kreise, Länder und des Bundes bis zu den privaten Eigentümern und Gewerbetreibenden sowie den vor Ort aktiven gesellschaftlichen Akteuren einschließlich Kunden und im Zentrum Wohnenden.
2. Ein Schwerpunkt für die Transformation dieser Zentren in „urbane Marktplätze“ mit mehr Frequenz muss – neben innovativen Handelsnutzungen – die **strategische Ansiedlung ergänzender Nutzungen neben dem Handel** sein: öffentliche Einrichtungen wie Kitas, Gastronomie, Einrichtungen für Freizeit und Gesundheit, Co-Working-Spaces, Handwerk und urbanes Klein-

<sup>1</sup> Im Folgenden sind grundsätzlich immer Innenstädte und Ortskerne sowie Stadt- und Ortsteilzentren gemeint.

<sup>2</sup> Sowie aktuell <https://transz.de> (02.06.2020).

<sup>3</sup> Für das Feedback und die Diskussion des Positionspapiers bedankt sich die Ad-hoc-Arbeitsgruppe vielmals bei Dr. Maïke Dziomba (redos Institutional GmbH, Hamburg), Sophie Hohmeister (STADE Marketing und Tourismus GmbH, Stade), Edgar Neufeld (Standortentwicklung Neufeld, Bochum), Prof. Dr. Thomas Krüger (HafenCity Universität, Hamburg), Antonia Schulitz (Bezirksamt Hamburg-Eimsbüttel, Hamburg) und Sven Stratmann (Bürgermeister, Stadt Friesoythe).

gewerbe. Auch Wohnen in zentralen Lagen muss ein zentraler Bestandteil der Transformationsstrategie sein. Die Kommunen müssen hierfür neben gezielten Analysen gemeinsam mit den privaten und gesellschaftlichen Akteuren ein Zukunftsbild für ihr Zentrum entwerfen, das Handlungsleitlinien für die Entwicklung vorgibt und Zuständigkeiten definiert (s. Kap. 3 und 6).

3. Öffentliche Räume in Zentren gewinnen an Bedeutung und können **als „gute Stube“** Mehrwerte generieren, indem sie qualitätsvolle und auch konsumunabhängige Angebote für ihre „Gäste“ zur Verfügung stellen (s. Kap. 4). Im Zusammenspiel mit neuen Nutzungen können so Stadträume mit attraktiven Aufenthalts-, Kommunikations- und Erlebnisswelten entstehen. Hier liegt es in der Zuständigkeit der Kommunen, Gestaltungsoptionen für die öffentlichen Räume zu formulieren – als ein zentrales Thema der Transformationsstrategie.
4. Die Transformation der Zentren muss sich – für Nutzungen und öffentlichen Raum – auch an den Bedürfnissen zukünftig relevanter Zielgruppen orientieren, um deren **Identifikation mit „ihrem“ Zentrum** zu erhöhen und sowohl Frequenz als auch Kaufkraft in die zentralen Bereiche zurückzuholen (s. Kap. 2). Die Vereinbarung der Transformationsstrategie kann deshalb nur in enger Zusammenarbeit zwischen politisch-administrativen Akteuren, Wirtschaft und Gesellschaft zu einem tragfähigen Ergebnis führen (siehe auch folgende Empfehlungen).
5. Zentrenentwicklung und -transformation gehören somit zukünftig als Teil der Daseinsvorsorge zu den Kernaufgaben kommunaler Verwaltungen und der Politik. Der **Impuls für den Transformationsprozess sollte aus dem Rathaus kommen** und geeignete Anreize (Verfahren und Instrumente) bieten, um die privaten und gesellschaftlichen Akteure zu motivieren bzw. deren Initiativen zu unterstützen. Empfehlenswert sind zudem (externe) „Kümmerer“ bzw. „Zentren-Manager“, die den Prozess koordinierend begleiten (s. Kap 5 und 6).
6. Die Gestaltung der Transformation braucht zudem eine aktive Stadtgesellschaft – mit Menschen, die etwas wagen und bewegen wollen. Wichtig sind **kreative „Stadtmacher/innen“**, die mutig über Altbekanntes hinausdenken, auf den ersten Blick „visionär“ anmutende Ideen in umsetzbare Einzelprojekte zerlegen und so in Kooperation mit anderen Akteuren sichtbare Erfolge erzielen. Beispiele reichen von kreativen Maßnahmen wie Urban Gardening oder Kletterwänden bis zu Umbauten an Immobilien oder Mietreduzierungen für gemeinwohlorientierte Nutzungen (s. Kap. 6). Wichtig ist hier eine **zentrale Anlaufstelle in der Verwaltung**, die weiterhilft und verwaltungsintern koordiniert.
7. Eine neue Multifunktionalität bezüglich Nutzungen und Zielgruppen erfordert neue privatwirtschaftliche und kommunale Geschäftsmodelle, die stärker auch das Gemeinwohl bei Mieten und Renditen beachten. Um die Zentrentransformation erfolgreich zu gestalten, ist es Aufgabe der öffentlichen Hand, zunehmend **situative Aushandlungsprozesse** zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zu **initiieren**. Diese erfordern neben Fingerspitzengefühl und einer guten, ggf. externen Moderation auch Beratungsangebote sowie finanzielle Anreize zum Umbau von Immobilien (s. Kap. 6).
8. Neben den vorhandenen, überwiegend formellen Instrumenten sind insbesondere durch die Träger der Planung verstärkt **informelle, flexible und schnell umsetzbare Instrumente** zu schaffen, mit denen tragfähige Zukunftsbilder für die Zentren in neuen Nutzerallianzen umgesetzt werden können. Entscheidend sind dabei Instrumente, die Eigentümerinnen und Eigentümer zur Anpassung ihrer Geschäftsflächen bewegen (von Gesprächen bis zu finanziellen Anreizen, auch etwa durch nicht rückzahlbare Zuschüsse) und die Miet-/Renditedifferenzen zwischen Handels- und neuer Nutzung überwinden (s. Kap. 7).

9. Die öffentlichen und privaten Akteure haben eine **gemeinsame Verantwortung für vitale Zentren** – für Nutzungsmix, Stadtbild und öffentlichen Raum (s. Kap. 3 und 4). Daher sind „Nutzerallianzen“ in Form von Standortgemeinschaften, *Business Improvement Districts* oder Genossenschaften zu finden, die neben individuellen „Immobilienrenditen“ die für die Transformation notwendige „Zentrumsrendite“ erwirtschaften können. Hierfür sind durch die öffentliche Hand finanzielle Anreize zu schaffen, um privates Kapital zu mobilisieren. Notwendig sind sowohl investive Mittel für bauliche Anpassungsmaßnahmen als auch, etwa in niedrigschwelligen Programmen der Gemeinden, Städte und Kreise, konsumtive Mittel zum Vorantreiben erfolgreicher Transformationsprozesse.

## 2 Trends und Handlungsbedarfe der Zentrenentwicklung

In den letzten Jahren sind in den Innenstädten und Zentren bundesweit wirtschaftliche sowie funktionale und städtebauliche Veränderungen zu beobachten, die wesentlich verursacht sind durch veränderte nachfrage- und angebotsseitige Trends im Innenstadthandel. Zu nennen sind:

- > Nachfrageumstrukturierung durch den demographischen Wandel
- > Rückgang des Einzelhandels in der Struktur der Konsumausgaben
- > Preis- und Zielgruppenpolarisierung des Angebots
- > Wertewandel und Erlebnisorientierung im Konsum
- > Zunehmende zeitlich-räumliche Koppelung von Konsum und Freizeitaktivitäten
- > Digitalisierung und wachsende Konkurrenz des Online-Handels
- > Wandel der Betriebsformen, insbesondere Bedeutungszunahme filialisierter Fachmarktformate an nicht integrierten Standorten
- > Zunehmende Schwierigkeiten bei der Regelung der Geschäftsinhabernachfolge, insbesondere in kleinen und mittleren Städten mit einem hohen Anteil inhabergeführter Geschäfte

Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht absehbar – insbesondere verstärkt durch die fortschreitenden und branchenübergreifenden Anforderungen der Digitalisierung unterliegen viele ehemals zentrenprägende Handelslagen einem sichtbaren Wandel (vgl. Wittmann/Listl/Stahl et al. 2017; Berger/Thabe 2019). Viele Läden stehen leer, das Angebot in den Zentren wird weniger vielfältig und Immobilien können an Wert verlieren (vgl. IHKN 2018). Durch die zunehmenden Leerstände verändern sich neben dem Angebot vor Ort auch Ortsbilder – mit negativen Effekten für die Nutzungen im Umfeld und die städtebauliche Gestaltqualität des Zentrums, wodurch Standorte zunehmend für neue Geschäfte unattraktiver werden.

Dieser Strukturwandel des Handels und der Zentren spiegelt sich sowohl in den betrieblichen Prozessen einzelner Unternehmen als auch in den veränderten Strukturen ganzer Handelsstandorte wider. Die „städtebauliche Abwärtsspirale“ und der Verlust der Funktionsvielfalt werden durch großflächige Handelsansiedlungen „auf der grünen Wiese“ zusätzlich verstärkt.

Dieser Trend ist insbesondere in den Klein- und Mittelstädten abseits der Großstädte zu beobachten. Während größere Mittelstädte – vor allem im Einzugsgebiet von Metropolen (z. B. von Hamburg und Bremen) – von der Zuwanderung junger Fachkräfte (noch) profitieren und für die zunehmend ältere und multikulturelle Bevölkerung einen konzentrierten Lebens- und Versorgungsraum darstellen, stehen viele Kleinstädte und Gemeinden abseits der boomenden Regionen vor

größeren wirtschaftlichen und infrastrukturellen Herausforderungen (vgl. BBSR 2017: 22 ff.). Zudem ist der Immobilienbestand häufig überaltert und die Flächen sind nicht mehr marktgängig. Darüber hinaus ist in vielen Fällen eine Diskrepanz zwischen der eigentümerseitigen Erwartungshaltung hinsichtlich der Miete (die oftmals zur Absicherung der Altersversorgung dient) und der tatsächlichen Marktentwicklung zu beobachten, insbesondere, wenn andere Nutzungen als Handel angedacht sind.

Eine vorausschauende und mutige Innenstadt- und Zentrenentwicklung, die alle innerstädtischen Akteure einbindet, wird daher in den nächsten Jahren immer wichtiger. Dabei zeichnet sich ab, dass der Einzelhandel zukünftig weiterhin eine von vielen Funktionen in den Zentren darstellen wird – den Status der Leitfunktion aber nach und nach einbüßt. Das Zentrum als traditioneller Versorgungsstandort mit Produkten und Dienstleistungen des kurz- bis langfristigen Bedarfes muss sich mehr und mehr zu einem identitätsstiftenden Raum mit gesellschaftlicher Bedeutung und neuen Nutzungen entwickeln. So werden Struktur und Aufenthaltsqualität der Zentren zukünftig von weiteren, auch nicht und weniger kommerziellen Angeboten beeinflusst sein. Ziel ist eine multifunktionale Nutzungsmischung – ergänzt um kleinflächigere Showrooms und Pop-up-Stores, Geschäfte mit regionalen Produkten, mobile und flexible Arbeitsorte (Co-Working-Spaces, soziale Räume des Austausches), Möglichkeitsräume für kleine Märkte nicht ökonomisch getriebener Gruppen/Tauschbörsen, Wohnungen und mehr (vgl. Kap. 3).

Genau wie Klein- und Mittelstädte stehen auch viele Stadtteilzentren in Großstädten zunehmend unter Druck. Aufgrund der oben aufgeführten Trends und der sich wandelnden Ansprüche der Nutzerinnen und Nutzer drohen Stadtteilzentren zwischen den vielfältigen, spezialisierten und emotional aufgeladenen Angeboten in erlebnisorientierten (oberzentralen) Innenstädten auf der einen Seite und Nahversorgungsangeboten wie Discountern, Supermärkten und Fachmarktzentren mit pragmatisch-räumlicher Nähe zum Wohnort auf der anderen Seite aufgerieben zu werden (vgl. Nußbaum 2019). Dies zeigt sich insbesondere durch Funktionsverluste bei der Versorgung der Bevölkerung mit höherwertigen mittel- und langfristigen Gütern und Dienstleistungen. Städtebaulich führt dies dazu, dass häufig die Randlagen von Nebenzentren Leerstände und untergenutzte Flächen aufweisen, wenngleich dort mancherorts noch funktionierende und ehemals zentrenprägende Geschäfte vorhanden sein können, die jedoch aufgrund des fehlenden frequenzunterstützenden Umfelds Umsatzeinbußen hinnehmen müssen.

Zudem fehlt es Stadtteilzentren in vielen Fällen an einer städtebaulichen Qualität, die einen erlebnisorientierten Einkauf mit z.B. Flanieren und Nutzung gastronomischer und kultureller Angebote ermöglicht. Gleichzeitig ist eine Stärkung der Angebote für den täglichen Bedarf in den Stadtteilzentren zu erkennen. Stadtteilzentren müssen sich daher zwischen den Innenstädten und den Nahversorgungsstandorten wie Fachmarktzentren bspw. hinsichtlich des Nutzungsmix, der Aufenthaltsqualität etc. neu positionieren.

Nimmt die Leitfunktion des Handels ab, müssen Zentren neu gedacht werden – mit neuen urbanen Nutzungszusammenhängen. Hierzu zählen insbesondere ergänzende (neue oder verlagerte) Nutzungen außerhalb des Handels, die durch neue Zielgruppen und zusätzliche Frequenz die vorhandenen Geschäfte unterstützen und dadurch die Attraktivität des Zentrums als „urbanem Marktplatz“ (Anders/Kreutz/Krüger 2017) mit erweiterten Aufenthalts-, Kommunikations- und Erlebnisqualitäten stärken. Dies bedingt einen ansprechend gestalteten öffentlichen Raum.

Handlungsbedarfe ergeben sich nachfrageseitig daraus, dass sich die Struktur der Zentrennutzerinnen und -nutzer verändert. Dies wirft für die Kommunen die Frage auf, welche (neuen) Zielgruppen mit welchen Bedürfnissen anzusprechen sind.

Je nach Bevölkerungs- und Kundenstruktur sowie Besatzmix des Zentrums sind unterschiedliche Zielgruppen relevant: Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene (auch mit Migrationshintergrund), Schülerinnen und Schüler, Eltern, Berufstätige (v.a. mittags und abends), Erwerbslose,

Seniorinnen und Senioren, Touristinnen und Touristen und andere. Deren (unterschiedliches) Nutzerverhalten sowie überlagernde gesellschaftliche Trends wie Individualisierung, Wertewandel, Digitalisierung und neue Lebensstile führen angesichts der vielerorts abnehmenden Leitfunktion des Handels zu neuen und vielfältigeren (z. T. hybriden) Ansprüchen an den Stadtraum. Stichworte sind *Third Place*, „Heimat shoppen“ (IHK o. J.) oder Authentizität – angesichts einer zunehmend digitalen Welt. Eine an diesen Bedürfnissen orientierte Nutzungsmischung bietet Chancen, die Identifikation der Bevölkerung sowie der Kundinnen und Kunden mit der Innenstadt zu erhöhen und Kaufkraft in die Zentren zurückzuholen.

### 3 Konsequenzen für alte und neue Nutzungen

Die genannten Trends, Ansprüche der Zielgruppen sowie deren Konsequenzen sind zweifellos eine Herausforderung, bieten jedoch auch Chancen für neue wertschöpfende Nutzungen und an den Bedürfnissen der Zielgruppen orientierte Angebote. Angesichts des Online-Handels und des Smartphone-gesteuerten Nutzerverhaltens ist ein Schwerpunkt zukünftig – neben innovativen Handelskonzepten – auf „urbane Offline-Perlen“ zu legen: Nutzungen, die persönliche Kontakte erfordern und nicht digitalisiert werden können sowie Orte der gesellschaftlichen Teilhabe sind. Hierzu zählen neben bereits etablierten Nutzungen wie Wohnen (für alle Zielgruppen mit Blick auf eine Rund-um-die-Uhr-Nachfrage), Dienstleistungen und Kultur insbesondere Gastronomie und Freizeit/Sport, Bildung, Gesundheit oder Pflege, öffentliche Einrichtungen wie z. B. eine Kita oder eine Bücherei, *Co-Working-Spaces* mit digitalen Angeboten, Angebote der lokalen Vereine sowie *Citylogistik-Hubs* und „Liefer-Lounges“ (Cafés mit Möglichkeiten, bestellte Waren aus- und anzuprobieren) (vgl. Mensing 2019b). Auch Handwerk und urbanes Kleingewerbe sind potenziell „rückholbare“ Nutzungen angesichts einer neuen funktionalen Mischung – die unterstützt wird durch neue Standards beim Schallschutz, durch die neue Kategorie der BauNVO „Urbanes Gebiet“ sowie durch smarte Produktionstechniken.

Darüber hinaus sind auch weiterhin (innovative) Handelsnutzungen zu festigen und zu akquirieren: beispielsweise hybride Konzepte, die mehrere Geschäfte oder (regionale) Produkte unter einem Dach vereinen, sodass die Anbieter Kosten und Kundschaft teilen. Beispiele sind die Aktion „Heimat-Pop-up mit Handwerk, Naturkosmetik und Feinkost aus der Region“ in Osnabrück oder der „Stader FACHmarkt“, der in einem ehemaligen Leerstand in der Stader Fußgängerzone regionalen Produzenten Präsentations- und Verkaufsflächen bietet – in Form von Apfelkisten („Fächer“).<sup>4</sup> Start-ups mit innovativen Formaten könnten durch vergünstigte Anfangsmieten leere Geschäftsflächen angeboten werden: Beispiele sind der Gründerwettbewerb STARTStadthagen oder das Pop Up HUUS Elmshorn.<sup>5</sup>

Eine neue Multifunktionalität bzgl. Nutzungen und Zielgruppen erfordert neue Geschäftsmodelle. Ökonomisch betrachtet wird ein zukunftsfähiges Zentrum eine Mischung bieten müssen aus marktorientierten, d. h. wirtschaftlich tragfähigen Nutzungen, unterstützten Nutzungen (z. B. durch Förderung und/oder bürgerschaftliches Engagement) sowie öffentlichen Nutzungen. Letztere bieten ein wichtiges kommunales Steuerungspotenzial.

Relevante Bestandteile eines Leitbildes für die Transformation der Zentren sind somit

- a) eine Multifunktionalität bzgl. Nutzungen, Zielgruppen und Geschäftsmodellen (zwischen Wirtschaftlichkeit und Gemeinwohl bzgl. Mieten/Renditen),
- b) die Konzentration auf einen funktionierenden urbanen Kern und einen kompakteren Geschäftsbereich mit einer lebendigen Nutzungsmischung und einer hohen Aufenthaltsqualität, um Frequenz in der 1-a-Lage zu bündeln,

<sup>4</sup> Vgl. <https://www.osnabrueck.de/heimat-pop-up> (02.06.2020) bzw. <https://www.stader-fachmarkt.de> (02.06.2020).

<sup>5</sup> Vgl. <https://start-stadthagen.de> (02.06.2020) bzw. <https://www.stadtmarketing-elmshorn.de/pop-up-huus> (02.06.2020).

c) ein attraktiver öffentlicher Raum (von Freiflächen bis Verkehr) sowie

d) eine offensive Strategie mit aktiver Steuerung seitens der Kommune – im Dialog mit den gesellschaftlichen Akteuren sowie Gewerbetreibenden und Eigentümern (Besatzmanagement), die unterstützt wird durch bewährte und neue Instrumente und Förderprogramme (s. Kap. 6 und 7). Die frühzeitige Kommunikation der Transformationsstrategie bietet Handlungsspielräume für die lokalen Akteure, sich auf die veränderten Rahmenbedingungen einzustellen.

Dabei sind die stadt- und immobilienökonomischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. In vielen Zentren sinken die Mieten, polarisieren sich die Lagen und verkürzen sich die 1-a-Lagen. Aufgabe eines „Businessplans“ für das Zentrum ist es, frequenzstarke neue Nutzungen (Frequenzanker) in geeigneten Immobilien an den „richtigen“, d.h. frequenzbringenden Standorten anzusiedeln, um im Zusammenspiel einen attraktiven Lauf zu generieren – auch in den Mittags- und Abendstunden. Hierzu sind (finanzielle) Anreize zu schaffen, um die Eigentümerinnen und Eigentümer zu bewegen, je nach Folgenutzung ihre Immobilien umzubauen (bis hin zum Abriss und Neubau) sowie ggf. geringere Mieten gegenüber der vorherigen Handelsnutzung in Kauf zu nehmen.

Angesichts einer neuen Nutzungsmischung werden die Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer stärker zwischen Erdgeschoss und Obergeschossen differenzieren müssen: Das Erdgeschoss wird ohne Handel nicht mehr überwiegend die höchste Rendite generieren und zudem einem Nutzungswandel im Zeitverlauf unterliegen, während die Obergeschosse mit Wohnungen, Dienstleistungen und Praxen eher stabilisierend auf die Mieteinnahmen wirken dürften. Um die Zentren mit Zukunft auch ökonomisch tragfähig aufzustellen, ist daher ein wirtschaftlicher Nutzungsmix zu realisieren, z. B. aus öffentlicher Kita im Erdgeschoss, mietsubventionierter Teilzeitarztpraxis in kommunaler Trägerschaft im 1. Obergeschoss sowie privater Dienstleistung plus Wohnen darüber. Dabei ist zu differenzieren – und standortbezogen abzuwägen – zwischen einem attraktiven Schaufenster als Kontaktbereich zur Öffentlichkeit und einer frequenzstarken Nutzung wie z. B. einer Arzt- oder Physiotherapie-Praxis, deren Fenster zur Straße jedoch „verhangen“ sind.

Gerade die Wohnfunktion in den oberen Stockwerken ist dabei in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen und korrespondiert mit einer Wiederentdeckung von Innenstädten als Wohnstandort, was Teil einer gewünschten Reurbanisierung ist (vgl. ARL 2018). Mit einer Stärkung der Wohnfunktion in zentralen Lagen wird auch die funktionale Mischung im Sinne einer Europäischen Stadt gefördert, eine „Stadt der kurzen Wege“ ermöglicht und die Grundfrequenz in den Zentren durch die dortige Wohnbevölkerung erhöht. Dabei ist fallspezifisch zu prüfen, ob durch eine behutsame bauliche Nachverdichtung neuer Wohnraum geschaffen oder auch Büroflächen in Wohnflächen umgewandelt werden können. Auch eine wohnbauliche Nutzung leerstehender oder untergenutzter Erdgeschosszonen in (ehemals) frequentierten Lagen ist eine Option, insbesondere zur Schaffung barrierefreien Wohnraums. Dies schränkt jedoch die für die Europäische Stadt typische Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Raum ein. Hier ist im Rahmen der Gesamtstrategie für das Zentrum abzuwägen, wo die zukünftige „kompakte und vitale Mitte“ enden und wo neue Wohnlagen als Folgenutzung etabliert werden sollen – auch als Signal für Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Investoren.

Das aus der Transformation der Zentren resultierende Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlicher Nutzung einzelner Immobilien und der Revitalisierung des Zentrums dürfte neue Anforderungen an Dialog und Kooperation, Besatzmanagement, Planungs- und Förderinstrumente und grundsätzlich an das kommunale Aufgabenverständnis stellen, da Zentrenentwicklung und -transformation zukünftig als Teil der Daseinsvorsorge begriffen werden müssen und somit zu den Kernaufgaben kommunaler Verwaltungen und Politik zählen.



## 4 Bedeutungen und Qualitäten öffentlicher Räume

Werden neue Nutzungszusammenhänge entstehen, so wird dies Auswirkungen auf die Art der Nutzung, die Gestaltung und die Wahrnehmung der öffentlichen Räume in den Zentren haben. Darin liegen mehr Chancen als Risiken. Durch die weitgehend monofunktionale Handelsnutzung vieler Zentren haben die öffentlichen Räume an Beziehungen zwischen Innenraum und Außenraum eingebüßt. Viele öffentliche Räume, insbesondere in den nach dem Krieg funktionsgetrennt (im Sinne der Charta von Athen) wiederaufgebauten Innenstädten, sind durch monoton gestaltete, lange Schaufensterfassaden und wenige Eingänge zu den groß parzellierten Mietflächen gekennzeichnet. Sie sind stärker von Bewegungsmustern entlang der Fassaden dominiert, als dass sie für den Aufenthalt vor den Fassaden bestimmt sind, und damit mehr „Wegräume“ als „Orträume“ (Domenig 1968).

Durch die genannten Transformationsprozesse gewinnen öffentliche Räume an Bedeutung. Statt ausschließlich Kulisse für die angrenzenden Nutzungen zu sein, sind im Zusammenspiel mit neuen Nutzungen sowie durch ergänzende Durchwegungen und Schaffung neuer Plätze (mit entsprechendem Wegerecht) zielgruppenorientierte, attraktive Aufenthalts-, Kommunikations- und Erlebniswelten zu generieren – um als „gute Stube“ Mehrwerte zu schaffen, indem sie qualitätsvolle und auch konsumunabhängige Angebote für die unterschiedlichen Nutzergruppen zur Verfügung stellen: z.B. Sitz- oder Liegegelegenheiten (ergonomisch, haptisch und optisch einladend gestaltet), Spielangebote sowie begrünte Flächen und Freiflächen. So gilt für öffentliche Räume künftig, die Fassungen der Plätze und Straßen, die Fassaden der Gebäude wie auch die Säume der Grünanlagen so zu gestalten, dass diese Räume als gut zugängliche, geschützte und klar erkennbare Bereiche des öffentlichen Lebens wahrgenommen und genutzt werden können. Dies würde auch dem Anspruch an eine zeitgemäße Baukultur im Sinne der „Europäischen Stadt“ mit qualitätsvollen öffentlichen Räumen entsprechen.

Dafür ist wichtig, dass öffentliche Räume überschaubar, übersichtlich und maßstäblich angemessen gestaltet sind. Nicht die Verkehre, ÖPNV, Pkw und Fahrrad, sollten entlang der Fassaden geführt werden, sondern die Fußgängerinnen und Fußgänger. Dabei bieten nach Süden exponierte Fassaden und Flächen aufgrund der Besonnung attraktive Aufenthaltsqualitäten. Für die Fassaden an sich bieten sich Materialien an, die Wärme speichern und Solidität ausdrücken (Stein, Klinker, Holz), anders als Glas- und Stahlfassaden, die wenig robust und schmutzempfindlich sind und deren glatte Oberflächen für eine schlechtere Akustik des Raumes sorgen.

Die öffentlichen und privaten Akteure haben eine gemeinsame Verantwortung für vitale Zentren – an der Schnittstelle von Nutzungsmix, Stadtbild und öffentlichem Raum. Insofern sind für das Management des öffentlichen Raumes, insbesondere hinsichtlich der Kosten der nicht kommerziellen Nutzungen, auch die privaten Akteure mit heranzuziehen – durch ehrenamtliches Engagement, Patenschaften einzelner Geschäfte oder Quartiersinitiativen bzw. *Business Improvement Districts* (siehe Kap. 5 und 6).

Für den Transformationsprozess bedeutet dies, öffentlich nutzbare Plätze nicht als Restfläche neben den Verkehrsflächen, den privaten Mietflächen und den öffentlichen Grünräumen „entstehen“ zu lassen, sondern sie bewusst als Orte zu planen, an denen gesellschaftliches Leben stattfindet. Dafür ist ein freiraumplanerisches Gesamtkonzept erforderlich, in dem die Interessen und die Teilhabe aller Akteursgruppen Berücksichtigung finden: „Ein Ort wird lebendig, indem man ihn gestalten darf“ (Gehl 2012).

## 5 Relevante Akteure und Prozesse für die Umsetzung

Jede räumliche und funktionale Entwicklung braucht eine aktive Stadt-/Ortsgesellschaft – mit Menschen, die etwas bewegen wollen und Verantwortung übernehmen und so andere durch erkennbare Projektfortschritte zur Mitarbeit motivieren. Und genau diese Menschen sind ganz gezielt zu finden, um die Transformation der Zentren mitzugestalten und einzelne Projekte in die Umsetzung zu bringen. Im Fokus stehen die „innenstadtrelevanten Akteure“: neben Politik und planender Verwaltung (darunter v.a. die Verwaltungsspitze), Wirtschaftsförderung, IHK und Stadt- oder Citymarketing insbesondere die Akteure, die durch ihr Handeln oder Nichthandeln Einfluss auf die Entwicklung der Innenstadt nehmen: Gewerbetreibende sowie Eigentümerinnen und Eigentümer (ggf. organisiert in Werbe- oder Standortgemeinschaften). Hinzu kommen lokale Vereine, Institutionen und neue alternative Nutzergruppen als neue „Stadtmacher“ sowie intermediäre Akteure wie Zwischennutzungsagenturen. Und nicht zuletzt gewinnen die Bürgerinnen und Bürger als Nutzer der Zentren von heute und von morgen an Bedeutung und Einfluss.

Diese Akteure sind – je nach Betroffenheit – an dem Transformationsprozess zu beteiligen, d.h. durch frühzeitige und umfassende Informationen sowie Angebote, sich mit ihrer Sicht der Dinge in den weiteren Prozess der Konkretisierung von Planungen und Projekten einzubringen. Hier sind „Pfadfinderinnen und Pfadfinder“ gefragt, die neue Wege zur Umsetzung von Planungen und Projekten finden. Zentrenentwicklung und -transformation gehören somit zukünftig als Teil der Daseinsvorsorge zu den Kernaufgaben kommunaler Verwaltungen und Politik. Der Impuls für den Transformationsprozess sollte daher aus dem Rathaus kommen und geeignete Anreize (Verfahren und Instrumente) bieten, um die privaten und gesellschaftlichen Akteure zu motivieren mitnehmen bzw. deren Initiativen zu unterstützen.

Während beim Beteiligen und Kooperieren der Kreis der Mitwirkenden durchaus groß gewählt werden darf, sollte der Kreis derer, die ein Projekt auch aktiv steuern, überschaubar bleiben: 5 bis 15 Akteure genügen. Verwaltung und Politik sollten dabei immer aktiv teilhaben und in Projektteams umsetzungsorientiert steuern – vom Verwalten zum Machen. Zudem sind „innenstadtrelevante“ Schlüsselpersonen von Bedeutung, die sich vor Ort sehr gut auskennen und zur Realisierung der Projekte maßgeblich beitragen können. Dazu zählen insbesondere Geschäftsleute und Eigentümerinnen und Eigentümer im Zentrum. Es geht letztlich darum, „Nutzerallianzen“ zu finden, aus denen heraus ein Mehrwert über den jeweils persönlichen Gewinn generiert werden kann, um über die individuelle „Immobilienrendite“ die für die Transformation notwendige „Zentrumsrendite“ erwirtschaften zu können. Hier geht es somit um das Gemeinwohl.

Dazu werden gerade auch Menschen gebraucht, die gemeinhin als „Kreative“ bezeichnet werden und die in der Lage sind, ihre Mitstreiterinnen und Mitstreiter immer wieder dazu einzuladen, auch bei der Konkretisierung der Ideen „am Ball“ zu bleiben, indem mutig über Altbekanntes hinausgedacht und diskutiert wird (vgl. Liebmann/Robischon 2003). So können auch auf den ersten Blick „visionär“ anmutende Ideen in umsetzbare Einzelprojekte zerlegt werden, um im Ergebnis sichtbare Erfolge zu erzielen (Prinzip der PlanerWerkstätten Zukunftsscheck Ortskernentwicklung Landkreis Osnabrück, vgl. Landkreis Osnabrück/CONVENT Mensing 2014).

Für „unterstützte“ Projekte, die sich wirtschaftlich nicht selbst tragen, sind sozial-inklusive Träger (z.B. Lebenshilfe) sowie lokale Arbeitgeber als soziale Investoren mit einzubeziehen.

Durch die pragmatische und zielorientierte Auswahl der Akteure wird deren Bewusstsein für die Auswirkungen des eigenen Handelns geschärft und deren Engagement gefördert. Aktivitäten kommen so über die Türschwelle des eigenen Geschäfts oder der eigenen Immobilie hinaus der Entwicklung des gesamten Zentrums zugute. Im Dreieck aus Eigentümerinnen und Eigentümern – Geschäftsleuten – Politik und Verwaltung können so die Herausforderungen der Transformation in den Zentren am wirksamsten gemeistert werden.



Ohne Kooperation der Eigentümer, ohne die Verfügbarkeit von Immobilien und Grundstücken bleiben jegliche Entwicklungsansätze erfolglos. Hier sind Anreize zu schaffen: von Fingerspitzengefühl und Intuition der Projektverantwortlichen und einer guten Moderation bis zu finanziellen Fördermöglichkeiten, um privates Kapital für den Umbau von Immobilien zu aktivieren (vgl. Kap. 7).

Für den Prozess sind zwei weitere Aspekte wichtig:

- > Personelle Ressourcen in der Verwaltung sowie ggf. extern unterstützt, um die Zukunft des Zentrums neben dem Tagesgeschäft zu steuern. Da die Zentrentransformation eine Querschnittsaufgabe ist, sind alle relevanten Fachplanungen einzubeziehen. Für die privaten Akteure muss es gleichwohl eine zentrale Stelle geben, die weiterhilft und Fragen verwaltungsintern koordiniert.
- > Eine agile Strategie, die auch ein Scheitern einzelner Maßnahmen erlaubt, denn nicht alle Ziele sind erreichbar. Neue Ansätze auszuprobieren und aus gescheiterten Projekten zu lernen, ist allemal produktiver als an letztlich nicht umsetzbaren Ideen festzuhalten. Letzteres frustriert die Akteure eher, als dass es sie langfristig motiviert, Transformationsprozesse mitzugestalten.

Zudem sind verbindliche Formen der Zusammenarbeit mit Eigenverantwortung von Bedeutung, wie z.B. Standortgemeinschaften, *Business Improvement Districts* oder Genossenschaften in Handel und für Dienstleistungen und Leerstandsmanagement.

Die öffentlichen und privaten Akteure haben eine gemeinsame Verantwortung für vitale Zentren, mithin für florierende Nutzungen, werthaltige Immobilien und öffentlichen Raum. Daraus resultieren neue Aushandlungsprozesse und Rollen sowie projekt- und standortbezogen eine neue Arbeitsteilung zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren: z. B. berät die öffentliche Hand Ladenbesitzerinnen und -besitzer oder erwirbt leere Immobilien – private Akteure engagieren sich für die Gestaltung öffentlicher Räume (vgl. „Management des öffentlichen Raumes“ in Kap. 4).

Empfehlenswert sind zudem (externe) „Kümmerer“ bzw. „Zentren-Manager“, die neben der Ansprache der Eigentümerinnen und Eigentümer auch die Abstimmung mit den weiteren Innenstadtakteuren koordinieren und den gesamten Prozess begleiten. Wichtig ist, dass den Verantwortlichen nicht nur formale Aufgaben zufallen, sondern genügend Freiraum bleibt, um kreative Ideen einzubringen sowie im Rahmen klarer Befugnisse und Budgets eigenständig agieren zu können: Sie müssen machen dürfen.

## 6 Instrumente der Zentrentransformation

Allen Maßnahmen voran ist zunächst eine fokussierte analytische Betrachtung des Ist- und des Soll-Zustands eines Zentrums vorzunehmen, bei der folgende Kernfragen als Hilfestellung herangezogen werden können:

- > Welche Geschäfte sind in drei bis fünf Jahren (noch) vorhanden?<sup>6</sup>
- > Wie sind die Eigentumsverhältnisse?
- > Welche Anpassungsbedarfe und Nutzungsperspektiven liegen für weitere Objekte im Zentrum vor?

<sup>6</sup> Hier hilft das Instrument der Alters-Leerstands-Karte (A-L-K), die vorliegende Informationen zu Flächen, Gewerbetreibenden sowie Eigentümerinnen und Eigentümern visualisiert, einschließlich absehbarer Leerstände in 5 oder 10 Jahren, z. B. aufgrund fehlender Nachfolge (Landkreis Osnabrück/CONVENT Mensing 2014; Landkreis Osnabrück o. J.). Weitere Informationen bietet die ToolBox Ortskernentwicklung unter [www.landkreis-osnabrueck.de/bauen-umwelt/planen-bauen/ortskernentwicklung](http://www.landkreis-osnabrueck.de/bauen-umwelt/planen-bauen/ortskernentwicklung) (02.06.2020).

- > Welche Zielgruppen fragen heute und künftig welche Nutzungen nach?
- > Welchen Bedürfnissen muss das Zentrum in Zukunft gerecht werden?
- > Wo ist (neuer) Einzelhandel auf lange Sicht tragfähig und nachhaltig zu etablieren? Welche Geschäfte könnten (ggf. mit Förderung) von Einzelstandorten an den Rändern der Zentren in die zentralen Lagen verlagert werden?
- > Welche (neuen) Nutzungen könnten zusätzliche Frequenz erzeugen – an welchen Standorten / in welchen Immobilien?

Mit der Interpretation der Analyseergebnisse muss zugleich ein Zukunftsbild für die Orts- oder Stadtmitte bzw. das Zentrum entworfen werden, welches für die kommenden Jahre die Handlungsleitlinien für die Entwicklung vorgibt und Zuständigkeiten definiert. Da der Entstehungsprozess solcher Leitlinien dabei mindestens genauso wichtig ist wie das Ergebnis selbst, gilt es, sich genügend Zeit und Raum vom „wildem“ Gedankenaustausch bis zur konkreten Umsetzungsstrategie einzuräumen und zudem nicht nur in bauliche Maßnahmen, sondern auch „in Köpfe“ zu investieren.

Dabei kann auf formelle (Landesplanung/Raumordnung, Bauleitplanung, Nutzung von Vorkaufsrechten, aber auch Flexibilisierung von z.B. Gestaltungssatzungen oder die Einrichtung von *Business Improvement Districts*) sowie auf informelle und damit flexiblere Instrumente zurückgegriffen werden. Insbesondere Letztere werden für die zukünftigen Zentren eine tragende Rolle einnehmen. Denn vor dem Hintergrund des anhaltenden Strukturwandels – vor allem in ländlichen Räumen – bleibt die Abkehr von klassischen Leitbildern und Konzepten hin zu individuellen Ansätzen des jeweiligen Ortes unvermeidbar. Ein neues Nachdenken über die zukünftige Funktion von Innenstädten, Ortskernen und Stadtteilzentren erfordert auch, traditionelle Einzelhandels- oder Nutzungskonzepte z.B. zu „Zentren-Entwicklungskonzepten“ weiterzuentwickeln, die neben dem Einzelhandel als klassische Leitfunktion neue Nutzungen in den Innenstädten ins Auge fassen, gleichzeitig die Nutzung des öffentlichen Raums integrieren (vgl. Kap. 4) und umsetzbare Maßnahmen enthalten.

„Maßgeschneiderte“ Ansätze sowie die Inszenierung und Emotionalisierung des privaten und öffentlichen Raums werden ebenso an Bedeutung gewinnen, wie die Zuhilfenahme digitaler und „smarter“ Anwendungen (z.B. Einsatz von *Augmented* und *Virtual Reality*) im Stadtmarketing oder bei Planungs-, Um- und Neubauprozessen.

Ein für die Umsetzung wichtiger Schritt sind frühzeitige Gespräche mit Eigentümern zu deren Bereitschaft für Umbau, Mietreduzierung, Verkauf oder weiteren kreativen Maßnahmen am baulichen Bestand (z.B. Urban Gardening oder Errichtung von Kletterwänden). Durch den Erwerb von Schlüsselimmobilien („Kaufen Sie Ihr Zentrum!“) oder die Anmietung und vergünstigte Weitervermietung von Ladenflächen durch die Kommune können zudem neue Nutzungen frequenzbelebend platziert werden – darunter auch die Verlagerung öffentlicher Nutzungen in die Zentren.

Um mit dem technologischen Fortschritt auch im „Zentrum von morgen“ Schritt zu halten, sind Weiterbildungs- und Dialogveranstaltungen zur Vermittlung digitaler Kompetenzen offensiv und intensiv von allen innerstädtischen Akteuren zu nutzen. Anbieter sind neben Forschungseinrichtungen und Instituten der Stadtentwicklung auch Verbände, Interessenvertretungen, Kompetenzzentren und Themen-Labs (Bsp. „Shopping Lab Aachen“ oder „Future City Langenfeld“ – in beiden Städten werden in leerstehenden Ladenlokalen temporäre Labs zum Ausprobieren digitaler Technologie im Einzelhandel angeboten, zudem finden Vorträge, Diskussionen und Ausstellungen statt).

## 7 Finanzielle Förderung

Eine gesteuerte Transformation der (Stadt-)Zentren bedarf finanzieller Anreize – die „klassischen“ Instrumente der hoheitlichen (Bauleit-)Planung und Steuerung stoßen ebenso wie die freie Marktregulation an ihre Grenzen. Daher sind im Rahmen kooperativer Governance-Ansätze neue Förderkonzepte notwendig, um Anreize zur Mobilisierung privaten Kapitals zu geben, insbesondere wenn die aus Sicht der Zentrenrevitalisierung sinnvolle neue Nutzung eine geringere Miete generiert als die vorherige Handelsnutzung. Die Finanzierung und Förderung einer „Zentren-Optimierung“ kann entsprechend der Zielstellung und örtlichen Gegebenheiten aus einer großen Auswahl potenzieller Quellen bzw. Förderinstrumente gewählt werden.

Die Erfahrung zeigt, dass bestehende Förderungen der Europäischen Union und des Bundes (Sonderprogramme) zwar verhältnismäßig große Finanzvolumina umfassen, aufgrund der Zugangsvoraussetzungen und Beschränkungen („bürokratischer Aufwand“) jedoch schwierig zu akquirieren sind. Ebenfalls hohe Anforderungen im Zugang und in der Abwicklung der Förderung stellt die Städtebauförderung als Bund-Land-Kommunen finanziertes Instrument (Bsp. Stadtumbau, Soziale Stadt etc.).

Daher ist die Förderkulisse um niedrigschwellige Programme zu ergänzen, die frühzeitig und problembezogen (ggf. nur für einzelne Immobilien) eingesetzt werden können und nicht erst bei „städttebaulichen Missständen“ im gesamten Zentrum. Beispiele für solche Programme sind die damalige „Quartiersinitiative Niedersachsen“ (QiN) oder aktuell der „Zukunftsfonds Ortskernentwicklung“ (vgl. Landkreis Osnabrück o.J.). Dabei steht eine Hardware-Förderung im Vordergrund, indem privates Kapital mobilisiert wird, um Immobilien zu bewegen, d.h. zu revitalisieren und marktgängig zu gestalten – so lautet eine zentrale Empfehlung von Mensing/Hauschild/Lammers et al. (2014). Es gab und gibt gute Beispiele für in Regie der Länder und Kommunen entwickelte Finanzierungs- und Förderinstrumente, neben QiN z.B. das im Herbst 2019 aufgelegte Förderprogramm „Zukunftsräume Niedersachsen“ (MB o.J.).

Auch themenspezifische Wettbewerbe von Verbänden und Interessensvertretungen, teilweise gemeinsam mit dem Land, können eine gute Zwischenlösung zur Finanzierung von kleinräumigen „kreativen Strategien“ bieten. Diese sind zumeist sehr niedrigschwellig und auf Ebene von Gewerbetreibenden, Innenstadtakteuren oder Zivilgesellschaft angesiedelt. Ein Beispiel hierfür ist der landesweite Wettbewerb der IHK Niedersachsen mit weiteren Partnern „Gemeinsam aktiv – Handel(n) vor Ort“ (Genossenschaftsverband Weser-Ems o.J.).

Wenn Zentren zukünftig um- bzw. neu gedacht werden müssen, so müssen die entsprechenden Förderprogramme gleichziehen. Demnach wäre sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene eine Weiterentwicklung und Umgestaltung der Städtebauförderung anzustreben. Dabei erscheint nach der beschlossenen Neuausrichtung (vgl. BMI 2019; bdla 2020) insbesondere das Programm „Lebendige Zentren“ geeignet. Da die finanziellen Spielräume vieler Kommunen begrenzt sind, wären auch die Möglichkeiten zum Einsatz privater Komplementärmittel wünschenswert, analog zu Verfügungsfonds. Dafür bedarf es aber einer stärkeren Bewerbung der Möglichkeiten, einer Vereinfachung und Beschleunigung der Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie einer stärkeren Flexibilisierung der Verwendungsmöglichkeiten.

Weiter an Bedeutung gewinnen werden lokale Förderprogramme in Regie der Kommunen oder auch der Landkreise, die durch einen nicht rückzahlbaren Zuschuss private Investitionen anstoßen. Beispiel ist der Zukunftsfonds Ortskernentwicklung Landkreis Osnabrück<sup>7</sup>, der bei einem Förderbudget von 80.000 € einen 40-prozentigen Zuschuss für investive Maßnahmen in Geschäfte und Immobilien gibt; je 30% ko-finanzieren die Kommunen sowie die privaten Maßnahmenträger (Ei-

<sup>7</sup> [www.landkreis-osnabrueck.de/zukunftsfonds](http://www.landkreis-osnabrueck.de/zukunftsfonds) (21.02.2020).

gentümerinnen und Eigentümer sowie Gewerbetreibende). Für die hier dargestellten Transformationsprozesse ist sicher ein größerer Mitteleinsatz erforderlich. Ein innovativer Ansatz ist zudem der „Kommunale Innenentwicklungsfonds“ (KIF) im Kreis Nienburg/Weser, der in einem Wettbewerb kommunale Projekte der Innenentwicklung mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen fördert – durch einen von den Kommunen selbst gestalteten und verwalteten freiwilligen Fonds, in den Beiträge der beteiligten Kommunen einfließen.<sup>8</sup>

Als ein Instrument für ein innovatives Besatzmanagement bietet sich ein revolvierender Stadtentwicklungsfonds (vgl. Mensing 2019a) mit einem Mix aus Zuschuss und Darlehen an, indem nach Erwerb und Entwicklung der Immobilie für eine neue Nutzung der Darlehensanteil zurückgezahlt wird und dann weiteren Projekten zur Verfügung steht. Dadurch wäre die Finanzierung auch größerer Maßnahmen machbar.

Neben investiven Mitteln sind auch Mittel für die Kommunikation der unterschiedlichen innerstadtrelevanten Akteure und die hierfür notwendige Prozessgestaltung vonnöten. Denn für die Transformation von Zentren und innovative Nutzungsstrukturen bedarf es eines intensiven und transparenten Aushandlungsprozesses zwischen vorhandenen Renditeerwartungen/-erfordernissen und den Ansprüchen einer dem Gemeinwohl verpflichteten Zentrenentwicklung. Im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung von Zentren müssen verstärkt interessenübergreifende Managementaufgaben erbracht werden, wiebspw. Besatz- und Leerstandsmanagement, Koordinierung und Initiierung von Nach- und Umnutzungen, Begleitung von neuen (nicht kommerziellen) Akteuren usw. Für diese Prozesse sollte eine Mischfinanzierung durch die öffentliche Hand sowie die Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer und die Nutzerinnen und Nutzer angestrebt werden, um bei allen Beteiligten eine verbesserte Verbindlichkeit zu erzeugen.

## 8 Was kommt, wenn Corona geht? Ein Epilog

Corona krempelt das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben komplett um – mit negativen, aber möglicherweise auch mit positiven Folgen: Im Einzelhandel trifft die Corona-Pandemie auf schon lange laufende Prozesse des Strukturwandels, was zu unterschiedlichen Entwicklungen führen kann. Die möglichen Auswirkungen der Pandemie auf den Handel und damit die Innenstadtentwicklung werden im Folgenden durch Thesen und offene Fragen beleuchtet.

**Geschäftsaufgaben und Umoorientierung der Kunden auf Online-Handel verändern kurz- bis langfristig die Innenstädte und Stadtteilzentren.** Durch den Lockdown wurden Einzelhandel und Gastronomie zeitweise geschlossen oder der Betrieb sehr stark eingeschränkt. Derartige, auch bei zukünftigen Pandemien mögliche Maßnahmen können zur Aufgabe von Geschäften führen, insbesondere bei solchen, die bereits zuvor nicht wettbewerbsfähig waren. Auch bei partiellen Einschränkungen des öffentlichen Lebens nimmt die Frequenz in Innenstädten ab, was je nach Intensität der Abnahme auch mittelfristig kleine und mittelständische Unternehmen in ihrer Existenz bedroht. Zudem ist ein starker Anstieg des Online-Handels zu beobachten – mit möglicherweise langfristig ebenfalls negativen Folgen für den lokalen Einzelhandel. Dies kann bereits seit Jahren stattfindende Trading-down-Prozesse verstärken, deren Konsequenzen erst wahrgenommen werden, wenn der Lieblingsladen um die Ecke wegen Insolvenz dauerhaft geschlossen hat. Dies wiederum führt zu der Frage: „Was kommt, wenn der Handel geht?“ (Mensing 2019b).

**Der durch das Coronavirus erzwungene Lockdown hat – neben negativen Folgen – in kurzer Zeit auch Positives bewirkt.** So sind aufseiten des Handels eine stärkere Digitalisierung, der Aufbau von lokalen Online-Plattformen, neue Lieferservices, eine verstärkte Kundenansprache („Wir sind noch für Euch da!“) etc. zu beobachten. Und aufseiten der Bevölkerung, insbesondere in ge-

8 [www.kif-innovativ.de/portal/startseite.html](http://www.kif-innovativ.de/portal/startseite.html) (02.06.2020).

wachsenen Quartieren mit einem noch inhabergeführten Geschäftsmix, eine höhere Wertschätzung: Die Menschen kümmern sich um ihren Lieblingsladen und ihr Lieblingsrestaurant, nutzen Buy-local-Plattformen, kaufen Gutscheine etc. – unterstützt durch die Medien und sozialen Netzwerke.

**Was bleibt, wenn Corona geht? Vielleicht bewirkt dieser „heilsame Schock“ bei Handel und Kunden, Kommunen und Verbänden, dass ein „Ruck“ durch die Handels- und Einkaufslandschaft geht, der zu dauerhaften Verhaltensänderungen führt.** Könnte die aktuelle Krise auch zu mehr Wertschätzung für den lokalen Geschäftsbesatz führen, zu bewussteren Einkaufsgewohnheiten, stärkeren Online-Aktivitäten auch kleiner Geschäfte, einem aktiveren Besatzmanagement seitens der Kommunen, moderateren Mietsteigerungen der Eigentümer und mehr? Zentrenrelevant waren viele Geschäfte schon immer, zumindest für die Stadtplanung. Vielleicht werden diese jetzt systemrelevant – für Kommunen und Konsumenten. Gerade in Zeiten einer globalen Krise mit geschlossenen Grenzen, einem partiellen Zusammenbruch globaler Handelsströme und eingeschränkten Reisemöglichkeiten erfährt das Lokale einen unmittelbaren Bedeutungsgewinn.

Dieses Positionspapier wurde vor der Corona-Pandemie redaktionell abgeschlossen. Die möglichen Wirkungen des Coronavirus unterstreichen, dass gerade jetzt die zentralen Handlungsempfehlungen in Kapitel 1 noch wichtiger werden.

---

#### Literatur

- Anders, S.; Kreutz, S.; Krüger, T. (2017): Transformation urbaner Zentren. Den „Marktplatz“ neu definieren. In: Planerin (6), 16-18.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2018): Reurbanisierung in nordwestdeutschen Städten und Regionen – Befunde, Handlungsempfehlungen, Forschungsbedarf. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 110.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren. = BBSR-Online-Publikation 08/2017.
- bdla – Bund deutscher Landschaftsarchitekten (2020): Neue Städtebauförderung beschlossen. <http://www.bdla.de/nachrichten/news/1024-neue-staedtebaufoerderung-beschlossen> (13.05.2020).
- Berger, T.; Thabe, S. (2019): Herausforderungen und Handlungsansätze für Zentren. Bericht aus der kommunalen Praxis. In: RaumPlanung 202 (3/4), 64-70.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Neue Städtebauförderung – einfacher, flexibler, grüner. Pressemitteilung vom 19.12.2019. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/12/staedtebaufoerderung.html> (17.01.2020).
- Domenig, G. (1968): Weg – Ort – Raum: Versuch einer Analyse der Bewegung im architektonischen Raum. In: Bauen + Wohnen: internationale Zeitschrift 22, 321-325.
- Gehl, J. (2012): The Human Scale. Dokumentarfilm. Dänemark
- Genossenschaftsverband Weser-Ems (o.J.): Gemeinsam aktiv – Handel(n) vor Ort. Wettbewerb um die besten Konzepte zur Belebung von Innenstädten und Ortskernen, zur Stärkung des stationären Einzelhandels und zur Sicherung der Versorgung im ländlichen Raum. <https://www.wettbewerb-gemeinsam-aktiv.de> (11.11.2019).
- IHK – Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein (o.J.): Heimat shoppen. <https://www.heimat-shoppen.de> (11.11.2019).
- IHK N – Industrie- und Handelskammer Niedersachsen (2018): Quo vadis stationärer Einzelhandel? – Was der Handel jetzt braucht! Hannover. = Fokus Niedersachsen Februar 2018.
- Landkreis Osnabrück (o.J.): Ortsentwicklung. <https://www.landkreis-osnabrueck.de/bauen-umwelt/planen-bauen/ortskernentwicklung> (02.06.2020).
- Landkreis Osnabrück; CONVENT Mensing (2014): Mittelpunkt oder Mittelmäß? Zukunftsscheck Ortskernentwicklung. Praxiserprobte Instrumente aus den Planerwerkstätten im Landkreis Osnabrück. [https://www.landkreis-osnabrueck.de/sites/default/files/downloads/toolbox\\_komplett.pdf](https://www.landkreis-osnabrueck.de/sites/default/files/downloads/toolbox_komplett.pdf) (11.11.2019).
- Liebmann, H.; Robischon, T. (Hrsg.) (2003): Städtische Kreativität. Potential für den Stadtbau. Darmstadt.
- MB – Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung (o.J.): Förderprogramm Zukunftsräume Niedersachsen. <https://www.mb.niedersachsen.de/zukunftsraume-niedersachsen/foerderprogramm-zukunftsraume-niedersachsen-178270.html> (13.05.2019).
- Mensing, K. (2019a): Revitalisierung des Immobilienbestandes in Klein- und Mittelstädten durch einen revolvingierenden Stadtentwicklungsfonds. In: Nischwitz, G.; Andreas, V. (Hrsg.): Stadtentwicklungsfonds. Ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung? Hannover, 123-135. = Arbeitsberichte der ARL 26.

**Mensing, K.** (2019b): Was kommt, wenn der Handel geht? Neue Nutzungen für Zentren mit Zukunft. In: Standort 43 (3), 192-197.

**Mensing, K.; Hauschild, A.; Lammers, E.; Neugebauer, A.; Ulich, E.; Anders, U.** (2014): Stärkung der Innenstädte und Ortskerne. Initiativen und Instrumente aus der Praxis für die Praxis. Arbeitshilfe für Kommunen. Hannover.

**Nußbaum, J.** (2019): Gutachten zur Fortschreibung des Zentren- und Nahversorgungskonzeptes für die Stadt Bremen. Dortmund.

**Wittmann, G.; Listl, C.; Stahl, E.; Seidenschwarz, H.** (2017): Der deutsche Einzelhandel 2017 – erste IHK-ibi-Handelsstudie. Ergebnisse einer deutschlandweiten Händlerbefragung zum Einfluss der Digitalisierung auf den deutschen Einzelhandel. Regensburg.

## Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

shop.arl-net.de

Nr.

### 116 **Zukunft der (Stadt-)Zentren ohne Handel? Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft.**

Positionspapier aus der gleichnamigen Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL. Hannover, 2020.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01163>

### 115 **Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung – eine Positionsbestimmung.**

Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Zukunft der Raumordnung“ der ARL. Hannover, 2020.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01153>

### 114 **Small town research in Germany – status quo and recommendations.**

Position Paper of the Ad-hoc Working Group “Kleinstadtforschung” (Small Town Research) of the ARL. Hanover, 2019.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01149>

### 113 **Kleinstadtforschung.**

Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Kleinstadtforschung“ der ARL. Hannover, 2019.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01134>

### 112 **Spatial and Transport Development in European Corridors – Example Corridor: Orient/East-Med. Connecting and Competing in Spaces of European Importance.**

Position Paper of the International Working Group „Spatial and Transport Development in European Corridors – Example Corridor: Orient/East-Med“ of the ARL. Hanover, 2019.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01124>

### 111 **Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme in Bayern.**

Positionspapier aus der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL. Hannover, 2018.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01116>

### 110 **Reurbanisierung in nordwestdeutschen Städten und Regionen. Befunde, Handlungsempfehlungen, Forschungsbedarf.**

Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Reurbanisierung – Mythos oder Wirklichkeit am Beispiel von Städten und Regionen in Nordwestdeutschland“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL. Hannover, 2018.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01100>

### 109 **Ältere Einfamilienhausgebiete im Umbruch. Eine unterschätzte planerische Herausforderung: Zur Situation in Nordrhein-Westfalen.**

Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Einfamilienhausgebiete der 50er und 60er Jahre“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2018.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01098>

### 108 **Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder.**

Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensbedingungen“ der ARL. Hannover, 2016.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01086>





